

Kurse zur Wiederherstellung der (Kraft-)Fahreignung

Im Ausnahmefall besteht die Möglichkeit, zum Nachweis der Wiederherstellung der Eignung – statt eines erneuten medizinisch-psychologischen Gutachtens (MPU) – an einem Kurs entsprechend § 70 Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) teilzunehmen. Mit der geplanten 11. Änderungs-Verordnung zur FeV sollen Defizite in der bisherigen Regelung ausgebessert werden. Doch wird dies in der jetzigen Form gelingen? *Von Volker Kalus*



© KlickIt/FotoItalia

Alternativer Weg zurück zur Fahrerlaubnis: ein Kurs entsprechend § 70 FeV. Doch die Regelung bedarf der Überarbeitung

Die FeV regelt grundsätzlich durch die §§ 11, 13 und 14, dass eine (Kraft-)Fahreignung nach vorliegenden negativen Erkenntnissen nur mittels einer MPU nachgewiesen werden kann. In der Regel wird in diesen Fällen von der zuständigen Verwaltungsbehörde die Durchführung einer MPU unter Zugrundelegung einer konkreten Fragestellung angeordnet. Diese Fragestellung kann nun vom Gutachter sowohl positiv als auch negativ beantwortet werden. Bei negativer Beantwortung der Fragestellung folgt entweder die

Entziehung einer Fahrerlaubnis und/oder die Untersagung zum Führen von Fahrzeugen. Im Falle einer Ersterteilung wird der entsprechende Antrag versagt.

I. Grundsätzliches

Entsprechend § 11 Abs. 10 FeV besteht im Ausnahmefall die Möglichkeit, zum Nachweis der Wiederherstellung der Eignung – statt einer erneuten MPU – an einem Kurs entsprechend

§ 70 FeV teilzunehmen. In diesen Fällen kann der Gutachter auf der Basis der Regelungen der Beurteilungskriterien (DGVP & DGVM, 2013) nach einer negativen Begutachtung in speziellen Konstellationen als Alternative zu einer erneuten medizinisch-psychologischen Begutachtung die Teilnahme an einem entsprechenden Kurs empfehlen, um noch bestehende Eignungsmängel auszuräumen. Dieser Kursempfehlung muss die zuständige Verwaltungsbehörde zustimmen und der Kurs muss über eine entsprechende Anerkennung verfügen.

In der Praxis führte diese Regelung bis zur Änderung des § 70 FeV zum 1.5.2014¹ zu sehr unterschiedlichen Anwendungen. Formalrechtlich war bis zu diesem Zeitpunkt ein Gutachten mit einer Kursempfehlung im Hinblick auf die Fragestellung als negatives Gutachten zu bewerten und die Fahrerlaubnis zu entziehen beziehungsweise das Führen von Fahrzeugen zu untersagen. Auf unterschiedlichen Ebenen wurde diese Sichtweise nicht getragen. Beispielsweise wurden Fahrerlaubnisinhabern angemessene Fristen für die Kursteilnahme gewährt beziehungsweise Fahrerlaubnisse wurden unter der Auflage eines Kursbesuches belassen. Somit konnten ungeeignete Fahrzeugführer teilweise monatelang weiterhin am Straßenverkehr teilnehmen.

II. Offene Fragen nach der 10. Änderungs-Verordnung

Mit der 10. Änderungs-Verordnung zur FeV wurde § 70 FeV neu gefasst und mit folgendem Zusatz versehen: *„In die Kurse dürfen nur Personen aufgenommen werden, die den Anforderungen des § 11 Abs. 10 entsprechen und nicht Inhaber einer Fahrerlaubnis sind.“*

In der Begründung zur Neufassung des § 70 FeV² finden sich keine näheren Angaben, warum der Verordnungsgeber diese Konkretisierung vorgenommen hat. Damit war jedoch klargestellt, dass negative Gutachten mit einer Kursempfehlung zu einer Negativentscheidung (Versagung, Entzug, Untersagung) durch die zuständige Verwaltungsbehörde führen mussten.

Offen geblieben ist jedoch bis heute die Frage, wie in diesem Zusammenhang die Begrifflichkeit „Besitz einer Fahrerlaubnis“ zu bewerten ist. Die Fahrerlaubnis wird in der Regel mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung entzogen. Im Falle der Nutzung von Rechtsmitteln bleiben die Betroffenen formal weiterhin im Besitz ihrer Fahrerlaubnis, können von dieser jedoch keinen Gebrauch machen, bis über das Verfahren abschließend entschieden wurde. Sie besitzen zwar weiterhin eine Fahrerlaubnis, haben jedoch keine Berechtigung, von dieser Gebrauch zu machen. Wurde zum Beispiel innerhalb des Entziehungsverfahrens die Teilnahmebescheinigung vorgelegt, wurde die Entziehung aufgehoben und die Betroffenen konnten von ihrer Fahrerlaubnis wieder Gebrauch machen. In der Praxis führte das seit 2014 zur Teilnahme vieler Inhaber einer Fahrerlaubnis, die während der Teilnahme an den Kursen nur von ihrer Fahrerlaubnis keinen Gebrauch machen konnten. Teilweise wurden Widerspruchsverfahren nur zu diesem Zweck genutzt. Unklar, ob damit der Intention des Verordnungsgebers Genüge getan wurde, da diese ja nicht bekannt war.

III. Geplante 11. Änderungs-Verordnung

Nun hat der Verordnungsgeber mit der Planung der 11. Änderungs-Verordnung zur FeV (Drucksache 253/16 vom 23.5.2016) einen nächsten Schritt getan und plant, die Anlage 4a zur FeV wie folgt zu ergänzen: *„Die Empfehlung darf nur gegenüber Personen erfolgen, die zum Zeitpunkt der Begutachtung nicht Inhaber einer Fahrerlaubnis sind.“*

Demzufolge dürfen nach Inkrafttreten dieser Ergänzung Gutachter Kurse zur Wiederherstellung der Eignung nur dann empfehlen, wenn die zu Begutachtenden zum Zeitpunkt der Begutachtung nicht im Besitz einer Fahrerlaubnis sind. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass Kursempfehlungen nur noch dann ausgesprochen werden dürfen, wenn die zu Begutachtenden keine Fahrerlaubnis besitzen. Kursempfehlungen wären dann nur möglich:

- bei der Überprüfung von Fahrzeugführern
- im Falle einer Ersterteilung

- nach einem Verzicht auf die Fahrerlaubnis
- im Neuerteilungsverfahren, nachdem das Entziehungsverfahren bestandskräftig abgeschlossen wurde.

Im Falle einer Anerkennung einer ausländischen Fahrerlaubnis sind die Betroffenen immer im Besitz einer Fahrerlaubnis, besitzen jedoch keine Fahrberechtigung in der Bundesrepublik Deutschland. Wann sollte in diesen Fällen die Möglichkeit einer Kursempfehlung bestehen? Nach der momentanen Formulierung könnte hier niemals eine Kursempfehlung ausgesprochen werden. Ziehen wir noch einmal die geplante Formulierung der Anlage 4a zur FeV heran: *„Das Gutachten kann auch geeignete Kurse zur Wiederherstellung der Kraftfahreignung empfehlen. Die Empfehlung darf nur gegenüber Personen erfolgen, die zum Zeitpunkt der Begutachtung nicht Inhaber einer Fahrerlaubnis sind.“*

IV. Verbesserungen wünschenswert

Diese Formulierung ist mehr als unglücklich gewählt, würde sie doch bei genauer Auslegung den Gutachter in den nicht aufgelisteten Fällen hinsichtlich einer Empfehlung für eine Kursteilnahme im Falle von Drogen- oder Alkoholauffälligkeiten entgegen den Anforderungen der Beurteilungskriterien blockieren. Ein fachlich fundiertes Gutachtenergebnis „negativ, aber Kursempfehlung nach § 70 FeV“ stellt für den Betroffenen einen milderen Eingriff dar als die Forderung nach einer erneuten medizinisch-psychologischen Begutachtung und entspricht so dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die Ergänzung im Entwurfstext wird nicht weiter inhaltlich erläutert. Es wird lediglich ausgeführt: *„Als Folge der klarstellenden Änderung in § 11 Absatz 10 soll mit dieser Vorgabe sichergestellt werden, dass die Gutachten keine Formulierungen enthalten, die aus rechtlichen Gründen nicht umgesetzt werden können, da der Betroffene noch Inhaber einer Fahrerlaubnis ist.“*

Leider beinhaltet die Umformulierung des § 11 Abs. 10 FeV keine Klarstellung in Bezug auf die

Voraussetzungen für eine Kursempfehlung bei Fahrerlaubnisinhabern. Würde man dem Erfordernis der Entziehung oder Untersagung im Falle eines negativen Gutachtens aufseiten der Verwaltungsbehörden strikt folgen und einem Kurs nur in einem Neuerteilungsverfahren zustimmen, wie es sich aus der Änderung des § 70 zum 1.5.2014 eindeutig ergibt, dann kann ein Gutachten keine Formulierungen enthalten, die aus rechtlichen Gründen nicht umgesetzt werden können. Denn ein Kursgutachten löst als negatives Gutachten immer auch eine Entziehung der Fahrerlaubnis aus. Somit ist die Ergänzung in der Anlage 4a mit den negativen Auswirkungen entbehrlich.

Um auch Inhabern einer Fahrberechtigung weiterhin entsprechend den Beurteilungskriterien eine Kursempfehlung aussprechen zu können, wäre es aus Sicht der Gutachter überlegenswert, wie folgt zu formulieren. Beispiel für ein Gutachten mit vorangehender Alkoholfragestellung: *„Die Fragestellung der Behörde kann nur dahingehend beantwortet werden, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Betroffene zukünftig wieder ein (Kraft-)Fahrzeug unter Alkohol führen wird. Aufgrund ... (hier wäre darzulegen, auf welcher Grundlage aus dem Gutachten die Kursempfehlung basiert) kann jedoch im (Neu-)Erteilungsverfahren alternativ zu einer erneuten Begutachtung ein Kurs zur Wiederherstellung der Eignung nach § 70 FeV empfohlen werden.“*

Ergänzend wäre folgender Zusatz wünschenswert: *„Diese Empfehlung kann nur für einen Zeitraum von einem Jahr nach der Erstellung des Gutachtens Bestand haben. Sollte der Betroffene nicht innerhalb dieses Zeitraums an einem entsprechenden Kurs teilgenommen haben, wäre die Eignung durch eine erneute med.-psych. Begutachtung zu überprüfen, da die Kursempfehlung aufgrund ... (hier wäre der Zeitraum zu begründen) nur für diesen Zeitraum aufrechterhalten bleiben kann.“*

Mit dieser zeitlichen Festlegung (die auch in die Anlage 4a integriert werden könnte) wäre die jah-

relange Diskussion über den zeitlichen Bestand einer entsprechenden Empfehlung abgeschlossen und müsste nicht immer wieder erörtert werden.

Während es im Erst- oder Neuerteilungsverfahren unproblematisch ist, der Kursempfehlung zeitnah nach Würdigung des Gutachtens zuzustimmen, bleibt in den anderen Fällen die Frage offen, ob es als sinnvoll anzusehen ist, der Kursempfehlung auch bei Inhabern einer Fahrberechtigung zeitnah zuzustimmen. Nehmen wir das Beispiel der Überprüfung eines Alkoholauffälligen (zwei Verstöße nach § 24a Straßenverkehrsgesetz (StVG)) mit Überprüfung der Eignung durch ein medizinisch-psychologisches Gutachten. Die Fragestellung der Verwaltungsbehörde wird negativ beantwortet und demzufolge die Fahrerlaubnis entzogen und das Führen von Fahrzeugen untersagt. Ergänzend empfiehlt der Gutachter die Teilnahme an einem Kurs nach § 70 FeV. In diesem Fall stellt sich die Frage nach dem Zeitpunkt der Zustimmung zum Kurs. Legt man die Tatsache zugrunde, dass die Kursempfehlung nur für einen bestimmten Zeitraum Bestand hat, wäre die Zustimmung nur dann sinnvoll, wenn im zukünftigen Neuerteilungsverfahren nach bestandskräftigem Entzug alle Voraussetzungen vorliegen und die Kursempfehlung noch Gültigkeit hat, nicht bereits bei der Vorlage des negativen Gutachtens.

V. Empfehlungen

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich der Verordnungsgeber anscheinend durch „fehlerhaftes“ Umgehen mit Kursempfehlungen durch die zuständigen Verwaltungsbehörden zum Handeln gezwungen sieht, allerdings ist die geplante Formulierung, wie dargelegt, weiterhin nicht ausreichend eindeutig für eine Umsetzung in der Verwaltungspraxis. Die folgende Formulierung würde der Gesamtproblematik wohl am ehesten gerecht werden: *„Die Empfehlung darf gegenüber Personen, die zum Zeitpunkt der Begutachtung im Besitz einer Fahrberechtigung sind, nur für ein daran anschließendes Neuerteilungs- oder Anerkennungsverfahren erfolgen.“*

Sicherlich ist auch diese Formulierung interpretativ, lässt sie jedoch zumindest eine Kursempfehlung durch den Gutachter und die Zustimmung durch die Verwaltungsbehörde während eines Rechtsstreit- oder Aberkennungsverfahrens zu.

Ergänzend stellt sich noch die ungeklärte Frage der sinnvollen Kombination von Aufbaueminaren und Kursteilnahmen an Kursen nach § 70 FeV. Gravierend erscheint insbesondere der Fall eines Inhabers einer Fahrerlaubnis auf Probe, dessen erste Auffälligkeit zum Beispiel eine Fahrt unter Cannabis ist, dem aufgrund des Zeitablaufs die Fahrerlaubnis nicht entzogen wurde und der eine negative Begutachtung mit Kursempfehlung erhalten hat. In diesem Falle wird die Fahrerlaubnis entzogen; spätestens im Neuerteilungsverfahren wird der Kursempfehlung zugestimmt, die Fahrerlaubnis kann jedoch nur nach Ableistung des erforderlichen besonderen Aufbaueminars erteilt werden. Diese normative Regelung ist absolut sinnlos, da zum einen das Aufbauseminar keine Vorbereitung für den Kurs ist und nach dem Kurs eine Teilnahme an einem solchen Aufbauseminar keine Wirkung erzielen dürfte. Diese Konstellationen ergeben sich in vielen Kombinationen und es ist dringend an der Zeit, hier eine entsprechende Regelung einzuführen, die gewährleistet, dass Aufbaueminare in bestimmten Konstellationen nur dann anzuordnen oder zu absolvieren sind, wenn sich aus der Teilnahme auch ein Nutzen für die Betroffenen und damit für die Verkehrssicherheit herleiten lässt. §§



Der Autor: Volker Kalus ist Dozent für Fahrerlaubnis-, Fahrlehrer- und Personenerbeförderungrecht.

1. 10. Änderungsverordnung FeV ...
2. BR-Drs. 78/14 vom 26.2.2014